ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

30 mei 2013 *

„Niet-nakoming — Richtlijn 2006/24/EG — Bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met aanbieden van elektronischecommunicatiediensten — Arrest van het Hof tot vaststelling van niet-nakoming — Niet-uitvoering — Artikel 260 VWEU — Financiële sancties — Oplegging van forfaitaire som”

In zaak C-270/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU, ingesteld op 31 mei 2011,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Tufvesson, D. Maidani en F. Coudert als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk en C. Meyer-Seitz als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, U. Lõhmus (rapporteur), M. Safjan en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 januari 2013,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Zweeds.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het heeft nagelaten de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Zweden (C-185/09) van 4 februari 2010 betreffende de niet-omzetting in nationaal recht van richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronischecommunicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB L 105, blz. 54, en rectificatie in PB 2009, L 50, blz. 52) en doordat het niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld die noodzakelijk zijn om aan die richtlijn te voldoen;

— het Koninkrijk Zweden te gelasten aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" een dwangsom van 40 947,20 EUR per dag te betalen voor elke dag dat de maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het voormelde arrest Commissie/Zweden uitblijven, te rekenen vanaf de dag waarop het onderhavige arrest wordt gewezen tot de dag waarop het wordt uitgevoerd;

— het Koninkrijk Zweden te gelasten aan de Commissie op diezelfde rekening een forfaitaire som van 9 597 EUR per dag te betalen voor elke dag dat de maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het voormelde arrest Commissie/Zweden uitblijven, te rekenen vanaf de dag waarop laatstbedoeld arrest is gewezen tot de dag waarop het onderhavige arrest wordt gewezen of tot de dag waarop de nodige maatregelen worden genomen om uitvoering te geven aan het voormelde arrest Commissie/Zweden, indien dat gebeurt vóór de uitspraak van het onderhavige arrest, en

— het Koninkrijk Zweden te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 Punt 22 van de considerans van richtlijn 2006/24 luidt als volgt:

„Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en strookt met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd [(hierna: ‚Handvest')]. In het bijzonder wil onderhavige richtlijn, net als [richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201, blz. 37)], de volledige eerbiediging waarborgen van de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van zijn persoonsgegevens als vastgelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest."

3 Artikel 1 van richtlijn 2006/24 bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel een harmonisatie tot stand te brengen van de nationale bepalingen van de lidstaten waarbij aan aanbieders van elektronischecommunicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk verplichtingen worden opgelegd inzake het bewaren van bepaalde gegevens die door hen [worden] gegenereerd of door hen worden verwerkt, teneinde te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in de nationale wetgevingen van de lidstaten.

2. Deze richtlijn heeft betrekking op verkeers- en locatiegegevens van natuurlijke en rechtspersonen, evenals op de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of geregistreerde gebruiker te identificeren. Zij is niet van toepassing op de inhoud van elektronische communicatie, de informatie die wordt geraadpleegd met behulp van een elektronisch communicatienetwerk daaronder begrepen."

4 Artikel 15 van die richtlijn luidt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 15 september 2007 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie hiervan onverwijld in kennis. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf, of bij de officiële bekendmaking daarvan, naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

3. Elke lidstaat kan de toepassing van deze richtlijn op de bewaring van communicaties in verband met internettoegang, internettelefonie en e-mails via het internet uitstellen tot 15 maart 2009. Elke lidstaat die van deze mogelijkheid wil gebruikmaken, stelt de Raad en de Commissie daarvan op de hoogte, middels een verklaring op het moment van goedkeuring van de richtlijn. De verklaring wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*."

Arrest Commissie/Zweden

5 In het voormelde arrest Commissie/Zweden heeft het Hof vastgesteld dat het Koninkrijk Zweden de krachtens richtlijn 2006/24 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien het niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld om aan die richtlijn te voldoen.

Precontentieuze procedure

6 Bij brief van 28 juni 2010 heeft de Commissie het Koninkrijk Zweden aangemaand om opmerkingen in te dienen over de maatregelen die het heeft genomen om aan de uit het voormelde arrest Commissie/Zweden voortvloeiende verplichtingen te voldoen binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van die aanmaning.

7 Bij brieven van 27 augustus en 23 november 2010 en 21 januari 2011 hebben de Zweedse autoriteiten de Commissie in antwoord op die aanmaningsbrief meegedeeld in welke fase de omzetting van richtlijn 2006/24 in nationaal recht zich bevond. In het bijzonder hebben zij haar ervan op de hoogte gesteld dat het daartoe opgestelde wetsontwerp op 8 december 2010 aan het Zweedse parlement was toegezonden en dat voorzien was dat het in de tweede helft van de maand maart 2011 zou worden behandeld.

8 Bij brief van 25 maart 2011 heeft het Koninkrijk Zweden de Commissie meegedeeld dat het voornoemde parlement op 16 maart 2011 had beslist om de aanneming van dat wetsontwerp met één jaar uit te stellen. Die beslissing was overeenkomstig een bijzondere constitutionele procedure genomen door één zesde van de parlementsleden. Volgens deze lidstaat zou de met dit dossier belaste parlementaire commissie na het verstrijken van die termijn van één jaar een voorstel tot omzetting van richtlijn 2006/24 in nationaal recht indienen bij het parlement.

9 In die omstandigheden was de Commissie van mening dat het Koninkrijk Zweden niet de maatregelen had genomen die nodig waren om het voormelde arrest Commissie/Zweden uit te voeren en heeft zij beslist het onderhavige beroep in te stellen.

Ontwikkelingen in de loop van de onderhavige procedure

10 Het Koninkrijk Zweden heeft de Commissie bij brief van 22 maart 2012 laten weten dat het parlement op 21 maart 2012 het regeringsvoorstel inzake de omzetting van richtlijn 2006/24 in nationaal recht had aangenomen en dat dit op 1 mei 2012 in werking trad. Voorts heeft het haar bij brief van 3 april 2012 in kennis gesteld van de maatregelen tot omzetting van die richtlijn in zijn nationale recht. Bijgevolg heeft de Commissie op 7 juni 2012 verklaard dat zij gedeeltelijk afstand deed van haar beroep, met name wat de dwangsom van 40 947,20 EUR per dag betrof. Zij heeft haar vordering betreffende de betaling van een forfaitaire som en de hoogte daarvan evenwel gehandhaafd.

11 Aangaande de kosten was de Commissie van mening dat het feit dat zij afstand had gedaan van haar vordering tot veroordeling van het Koninkrijk Zweden tot betaling van een dwangsom, het gevolg was van de houding die deze lidstaat na de sluiting van de schriftelijke behandeling had aangenomen en dat die lidstaat dus de kosten inzake dat aspect van de zaak diende te dragen.

12 In zijn verweerschrift verzet het Koninkrijk Zweden zich zowel tegen de vordering van de Commissie tot betaling van een forfaitaire som als tegen de hoogte ervan. Het verweert zich ook tegen de vordering van de Commissie inzake de kosten en verzoekt het Hof om elke partij te verwijzen in haar eigen kosten.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

13 Met betrekking tot de gestelde niet-nakoming herinnert de Commissie eraan dat een lidstaat, wanneer het Hof vaststelt dat hij een van de krachtens het VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, overeenkomstig artikel 260, lid 1, VWEU de maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest van het Hof. Wat de termijn betreft waarbinnen een dergelijk arrest moet worden uitgevoerd, preciseert de Commissie dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het Unierecht onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid.

14 Het Koninkrijk Zweden erkent dat het de maatregelen in kwestie niet heeft genomen binnen de termijn die hem in de aanmaningsbrief van 28 juni 2010 was toegekend om aan het voormelde arrest Commissie/Zweden te voldoen.

Beoordeling door het Hof

15 Volgens artikel 260, lid 2, VWEU kan de Commissie, indien zij van mening is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, de zaak voor het Hof brengen nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen. De Commissie vermeldt dan het bedrag van de door deze staat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

16 In dit verband is de referentiedatum voor de beoordeling of sprake is van een niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 1, VWEU de einddatum van de termijn die is gesteld in de krachtens dat artikel opgestelde aanmaningsbrief (zie arresten van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, punt 67, en 19 december 2012, Commissie/Ierland, C-374/11, punt 19).

17 Het Koninkrijk Zweden heeft in de loop van de procedure aangegeven dat zijn nationale recht in overeenstemming was gebracht met het voormelde arrest Commissie/Zweden, met name door het voorstel van de regering inzake de uitvoering van richtlijn 2006/24, dat op 1 mei 2012 in werking trad.

18 Bijgevolg staat vast dat het Koninkrijk Zweden na afloop van de periode van twee maanden vanaf de dag waarop deze lidstaat de in punt 6 hierboven vermelde aanmaningsbrief had ontvangen, te weten op 28 augustus 2010, hoe dan ook niet de nodige maatregelen had genomen om te waarborgen dat het voormelde arrest Commissie/Zweden werd uitgevoerd.

19 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Zweden de krachtens artikel 260 VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen doordat het niet de maatregelen heeft genomen die nodig waren om aan het voormelde arrest Commissie/Zweden te voldoen.

Forfaitaire som

Argumenten van partijen

20 De Commissie baseert zich voor de berekening van de forfaitaire som op het arrest Commissie/Frankrijk van 12 juli 2005 (C-304/02, Jurispr. blz. I-6263) en op haar mededeling van 13 december 2005 met als opschrift „Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag" [SEC(2005) 1658], zoals geactualiseerd bij de mededeling van 20 juli 2010, getiteld „Uitvoering van artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – Update van de gegevens die worden gebruikt om de forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie in het kader van inbreukprocedures aan het Hof voorstelt, te berekenen" [SEC(2010) 923/3; hierna: „mededeling van 2010"]. Volgens de Commissie moeten financiële sancties worden vastgesteld op basis van de ernst en de duur van de inbreuk en op basis van de noodzaak om de afschrikkende werking van de sancties te verzekeren teneinde recidive te voorkomen.

21 Wat om te beginnen de ernst van de inbreuk betreft, voert de Commissie aan dat zij rekening houdt met het belang van de geschonden Unierechtelijke bepalingen, de gevolgen van die schending voor de algemene en individuele belangen, en de houding van de verwerende staat.

22 Wat ten eerste het belang van die bepalingen betreft, is de Commissie van mening dat de niet-uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden een bijzonder ernstige niet-nakoming is, aangezien zij betrekking heeft op de niet-omzetting van een richtlijn waarin bepalingen zijn neergelegd die van groot belang zijn voor aanbieders van elektronischecommunicatiediensten. Die bepalingen zorgen bovendien voor een evenwichtig rechtskader dat de werking van de interne markt garandeert en er tegelijk voor zorgt dat de rechtshandhavingsinstanties kunnen gebruikmaken van relevante gegevens om de zware criminaliteit te bestrijden en verzekeren tevens dat de grondrechten van de burgers worden beschermd.

23 Ten tweede meent de Commissie dat de inbreuk bijzonder zware gevolgen heeft voor de algemene en individuele belangen, aangezien het feit dat het Koninkrijk Zweden richtlijn 2006/24 niet heeft uitgevoerd, financiële schade aan in de gehele Unie gevestigde ondernemingen en aan andere lidstaten heeft berokkend. De niet-uitvoering van die richtlijn heeft de Zweedse particuliere telecommunicatie-operatoren een concurrentievoordeel opgeleverd, aangezien zij niet verplicht waren

om gegevens te bewaren die hun concurrenten in andere lidstaten wel dienden te bewaren en zij bovendien niet hoefden te investeren in werknemers of apparatuur die worden ingezet om deze gegevens te verstrekken aan de autoriteiten.

24 Wat ten derde de factoren betreft die in aanmerking moeten worden genomen om de ernst van de inbreuk op het Unierecht te beoordelen, meent de Commissie dat de verweten niet-nakoming duidelijk blijkt uit het feit dat het Koninkrijk Zweden de nationale uitvoeringsmaatregelen niet binnen de gestelde termijn, te weten uiterlijk op 15 september 2007, heeft genomen en meegedeeld. Niettemin moet in aanmerking worden genomen dat deze lidstaat nooit eerder heeft verzuimd om een door het Hof krachtens artikel 258 VWEU gewezen arrest uit te voeren.

25 Gelet op de voormelde elementen en omstandigheden stelt de Commissie voor om de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk vast te stellen op 10, op een schaal van 1 tot 20.

26 Wat vervolgens het criterium inzake de duur van de inbreuk betreft, merkt de Commissie in de context van de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden op dat er in totaal 426 dagen zijn verstreken tussen de dag waarop dat arrest is gewezen, te weten 4 februari 2010, en de dag waarop de Commissie een inbreukprocedure tegen het Koninkrijk Zweden heeft ingeleid, te weten 6 april 2011.

27 Wat ten slotte het feit betreft dat een afschrikkende sanctie moet worden opgelegd waarmee recidive kan worden voorkomen, heeft de Commissie de factor „n”, die op de draagkracht van het Koninkrijk Zweden en op het aantal stemmen van die lidstaat binnen de Raad van de Europese Unie is gebaseerd, overeenkomstig de mededeling van 2010 vastgelegd op 4,57.

28 De Commissie zet in haar verzoekschrift dan ook uiteen dat de door haar gevorderde forfaitaire som, te weten 9 597 EUR per inbreukdag, overeenkomstig de in de mededeling van 2010 neergelegde criteria is verkregen door het forfaitaire basisbedrag (van 210 EUR per dag) te vermenigvuldigen met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk, die is vastgelegd op 10, en met de factor „n”, die 4,57 bedraagt. Aldus wordt voor de 426 inbreukdagen een som van in totaal 4 088 322 EUR verkregen.

29 In zijn verweerschrift betoogt het Koninkrijk Zweden in hoofdzaak dat de Commissie de niet-nakoming in kwestie te streng heeft beoordeeld, zowel wat de ernst ervan betreft als de noodzaak om de afschrikkende werking te verzekeren. In het bijzonder heeft zij niet aangetoond dat sprake is van omstandigheden die rechtvaardigen dat voor de betrokken inbreuk een zo hoge coëfficiënt als 10 wordt opgelegd, wat de ernst van de inbreuk betreft.

30 Deze lidstaat voert in dit verband aan dat richtlijn 2006/24 voor de werking van de interne markt niet zo belangrijk is als de Commissie stelt. Deze richtlijn harmoniseert de nationale wettelijke regelingen op dit domein slechts in zeer geringe mate. De verplichting voor de operatoren om gegevens te bewaren verschilt immers van lidstaat tot lidstaat en laat de lidstaten de mogelijkheid om regels op te stellen inzake de toegang van de autoriteiten tot verkeersgegevens of inzake de verdeling van de door de operatoren gedragen bewaringskosten. Volgens het Koninkrijk Zweden bestaan er in het Unierecht overigens reeds regels op basis waarvan verkeersgegevens onder bepaalde omstandigheden kunnen worden bewaard met het oog op de strijd tegen de criminaliteit, met name de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

31 Voorts heeft de Commissie niet aangetoond dat het feit dat het Koninkrijk Zweden deze richtlijn niet heeft uitgevoerd, de door haar beweerde gevolgen voor de algemene en particuliere belangen heeft. Bovendien hebben de thans geldende Zweedse rechtsregels het juist mogelijk gemaakt om die gevolgen te voorkomen, door te garanderen dat gegevens beschikbaar zijn voor onderzoek, opsporing en vervolging van ernstige criminaliteit.

32 Deze lidstaat merkt ook op dat de Commissie bij haar beoordeling niet in aanmerking heeft genomen dat het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden slechts een gedeeltelijke niet-uitvoering van richtlijn 2006/24 betreft. In dit verband voert het Koninkrijk Zweden aan dat het heeft gebruikgemaakt van de door artikel 15, lid 3, van die richtlijn geboden mogelijkheid om de toepassing van de richtlijn uit te stellen tot 15 maart 2009 met betrekking tot internettoegang, e-mails en internettelefonie. Het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden betrof volgens deze lidstaat dus enkel de niet-omzetting in nationaal recht van de bepalingen uit de richtlijn waarvoor de op 15 september 2007 vastgestelde termijn niet kon worden verlengd.

33 Het Koninkrijk Zweden merkt ook op dat het de arresten die het Hof krachtens artikel 258 VWEU heeft gewezen, steeds heeft uitgevoerd. Bovendien beklemtoont het dat het veel belang aan zijn plicht tot loyale samenwerking hecht. Teneinde de vertraging bij de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden te rechtvaardigen voert het aan dat het zich voor een omstandig politiek debat over de omzetting van richtlijn 2006/24 in zijn interne recht geplaatst zag en dat de uitvoering van de voor die omzetting noodzakelijke maatregelen problemen heeft meegebracht op het gebied van de wetgevende procedure en moeilijke keuzes aan de orde heeft gesteld, waarbij privacybescherming moest worden afgewogen tegen de noodzaak om de criminaliteit doeltreffend te bestrijden.

34 In repliek betoogt de Commissie allereerst dat richtlijn 2006/24 weliswaar niet tot doel heeft om een volledige harmonisatie tot stand te brengen, maar dat daaruit niet mag worden afgeleid dat die richtlijn geen gevolgen voor de interne markt of voor particuliere en openbare belangen heeft. Dat de richtlijn in de lidstaten niet op dezelfde wijze is uitgevoerd, doet niet af aan het belang van de daarin neergelegde verplichting om de communicatiegegevens te bewaren.

35 Vervolgens merkt de Commissie met betrekking tot de door het Koninkrijk Zweden genoemde reeds bestaande regelgeving van de Unie – met name de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie – op dat daarin geen in de gehele Unie geldende verplichting is neergelegd om bepaalde verkeersgegevens gedurende een welbepaalde termijn te bewaren.

36 Wat de door de verwerende lidstaat aangevoerde bestaande nationale bepalingen betreft, wijst de Commissie er bovendien op dat, zelfs indien het Koninkrijk Zweden over bepaalde gegevens met het oog op de strijd tegen de criminaliteit zou beschikken, dit niet het resultaat zou zijn van de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden, aangezien de beschikbaarheid van die gegevens volledig afhangt van de commerciële beslissingen van de diverse telecomoperatoren.

37 Wat voorts het betoog van die lidstaat betreft dat de niet-uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Zweden/Commissie slechts een gedeelte van richtlijn 2006/24 betrof, merkt de Commissie op dat de lidstaten overeenkomstig artikel 15, lid 3, van die richtlijn de toepassing van de bewaringsplicht weliswaar mochten uitstellen tot 15 maart 2009, maar dat dit niet betekende dat het hun was toegestaan om vóór 15 maart 2009 geen enkele maatregel inzake de in die bepaling neergelegde bewaringsplicht te nemen. Dit betoog is dus op een onjuiste lezing van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden gebaseerd.

38 Wat ten slotte het argument van de verwerende lidstaat betreft dat zich interne moeilijkheden in verband met de wetgevende procedure hebben voorgedaan, herinnert de Commissie aan de vaste rechtspraak van het Hof dat dergelijke interne moeilijkheden niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de begane inbreuk.

39 De betrokken lidstaat betoogt dat hij de interne moeilijkheden niet heeft aangehaald om de niet-uitvoering van richtlijn 2006/24 te rechtvaardigen, maar wel om aan te tonen dat zich in casu bij de uitvoering moeilijkheden hebben voorgedaan die zo ongebruikelijk zijn dat zij niet kunnen worden toegeschreven aan de aanpak of de houding waarvan het Koninkrijk Zweden normaal blijkt geeft wanneer het richtlijnen uitvoert of zich naar arresten van het Hof schikt. Deze lidstaat benadrukt ook dat de voormelde wetgevende procedure slechts in uitzonderlijke gevallen van toepassing is.

Beoordeling door het Hof

40 Om te beginnen moet in herinnering worden geroepen dat de oplegging van een forfaitaire som in elk concreet geval gebaseerd moet blijven op alle relevante aspecten, die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de krachtens artikel 260 VWEU ingeleide procedure betrekking heeft. Dit artikel verleent het Hof dienaangaande een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te besluiten om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/Spanje, punt 141, en Commissie/Ierland, punt 47).

41 De voorstellen van de Commissie kunnen het Hof hierbij dus niet binden en vormen louter een nuttige referentiebasis. Evenzo zijn richtsnoeren als die welke in de mededelingen van de Commissie zijn opgenomen, niet bindend voor het Hof, maar dragen zij ertoe bij dat de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd (zie arrest van 7 juli 2009, Commissie/Griekenland, C-369/07, Jurispr. blz. I-5703, punt 112).

42 Wat in de eerste plaats het in artikel 260 VWEU neergelegde beginsel van oplegging van een forfaitaire som betreft, zij eraan herinnerd dat dit beginsel voornamelijk berust op de beoordeling van de consequenties die de niet-nakoming door de betrokken lidstaat van zijn verplichtingen heeft voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld (zie arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 58).

43 In casu moet worden geconstateerd dat de niet-uitvoering van het voornoemde arrest Commissie/Zweden, waarin reeds was vastgesteld dat niet was voldaan aan richtlijn 2006/24, de betrokken particuliere en openbare belangen kan schaden, gelet op de doelstelling van richtlijn 2006/24, die blijkens artikel 1, lid 1, ervan beoogt te garanderen dat gegevens inzake elektronische communicatie beschikbaar zijn voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit. Daar de aan het Koninkrijk Zweden verweten niet-nakoming tot meer dan twee jaar na dit arrest is blijven duren, moet worden vastgesteld dat zij een geruime periode na dit arrest is blijven voortbestaan.

44 Derhalve is het Hof van oordeel dat het Koninkrijk Zweden in casu de betaling van een forfaitaire som moet worden opgelegd.

45 Wat in de tweede plaats de grootte van de forfaitaire som betreft, moet in herinnering worden gebracht dat het aan het Hof staat deze som aldus vast te stellen dat zij in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig is aan de vastgestelde inbreuk en aan de draagkracht van de betrokken lidstaat (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Commissie/Griekenland, punt 146, en Commissie/Spanje, punt 143).

46 Met name de ernst van de inbreuk en de periode gedurende welke de verweten niet-nakoming is blijven voortbestaan na het arrest waarbij zij is vastgesteld, zijn in dit verband relevante factoren (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Spanje, punt 144).

47 In de eerste plaats moet, wat de vraag betreft hoe ernstig de niet-nakoming in het licht van het belang van de geschonden Unierechtelijke bepalingen is, in herinnering worden geroepen dat richtlijn 2006/24 ziet op de activiteiten van aanbieders van elektronischecommunicatiediensten in de interne markt en dat de wetgever van de Unie de goede werking van die markt beoogt te beschermen door geharmoniseerde regels betreffende de bewaring van gegevens inzake elektronische communicatie vast te stellen (zie in die zin arrest van 10 februari 2009, Ierland/Parlement en Raad, C-301/06, Jurispr. blz. I-593, punt 72).

48 Zoals uit artikel 1, lid 1, van richtlijn 2006/24 blijkt, beoogt die richtlijn, door de nationale wettelijke regelingen te harmoniseren, te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit, zoals die in de nationale wetgevingen van de lidstaten wordt gedefinieerd. Uit punt 22 van de considerans van die richtlijn vloeit bovendien voort dat zij met name beoogt te waarborgen dat de grondrechten van de burgers inzake de eerbiediging van hun privéleven en hun communicatie en inzake de bescherming van hun persoonsgegevens, zoals deze in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn vastgesteld, ten volle worden geëerbiedigd.

49 In deze context moet worden geoordeeld dat het verzuim om een dergelijke richtlijn uit te voeren, de goede werking van de interne markt in gevaar zou kunnen brengen. Een dergelijke niet-nakoming is dus van een zekere ernst, los van de vraag in welke mate richtlijn 2006/24 de nationale wettelijke regelingen harmoniseert.

50 Wat de gevolgen betreft die de niet-uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Zweden voor de particuliere en openbare belangen heeft, moet met betrekking tot het in punt 23 van het onderhavige arrest aangehaalde argument van de Commissie worden beklemtoond dat uit de punten 6.1 en 6.2 van het verslag van de Commissie van 18 april 2011, getiteld „Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Evaluatie van de richtlijn gegevensbewaring (richtlijn 2006/24/EG)" [COM(2011) 225 definitief], blijkt dat die richtlijn haar doelstelling, te weten voor alle operatoren van de Unie gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen, niet volledig heeft bereikt. De Commissie diende derhalve het bewijs te leveren van haar stelling dat de concurrentievoorwaarden binnen de interne markt voor telecommunicatiediensten negatief waren beïnvloed, hetgeen zij evenwel niet heeft gedaan.

51 Voorts moet het argument van het Koninkrijk Zweden dat er in het Unierecht al regels bestaan op basis waarvan verkeersgegevens onder bepaalde voorwaarden in het kader van de strijd tegen de criminaliteit kunnen worden bewaard en dat de door de Commissie aangevoerde gevolgen voor de algemene en openbare belangen dankzij de thans geldende Zweedse rechtsregels konden worden voorkomen, worden afgewezen. Het staat immers vast dat deze regels niet aan de uit richtlijn 2006/24 voortvloeiende vereisten beantwoorden, aangezien er anders geen reden was om vast te stellen dat deze lidstaat zijn verplichting tot omzetting van richtlijn 2006/24 in nationaal recht niet is nagekomen.

52 Het argument van het Koninkrijk Zweden dat het voormelde arrest Commissie/Zweden slechts een gedeeltelijke niet-uitvoering van richtlijn 2006/24 betreft, is ongegrond.

53 In dat arrest Commissie/Zweden heeft het Hof immers verklaard dat het Koninkrijk Zweden de krachtens richtlijn 2006/24 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien het niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter uitvoering van die richtlijn had vastgesteld. Artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/24 bood de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om de toepassing van de plicht tot bewaring van de communicatiegegevens uit te stellen tot 15 maart 2009, maar niet om de uitvoering van de richtlijn, die vóór 15 september 2007 moest zijn voltooid, uit te stellen.

54 Wat de wijze betreft waarop het Koninkrijk Zweden met zijn uit richtlijn 2006/24 voortvloeiende verplichtingen is omgegaan, kunnen de door deze lidstaat aangevoerde rechtvaardigingen, te weten dat de vertraging bij de uitvoering van dat arrest te wijten is aan uitzonderlijke interne moeilijkheden die verband houden met de bijzonderheden van de wetgevende procedure, het breedvoerige politieke debat omtrent de uitvoering van richtlijn 2006/24 en de problemen die rezen omdat moeilijke keuzes dienden te worden gemaakt waarbij de bescherming van de privacy diende te worden afgewogen tegen de noodzaak om de criminaliteit doeltreffend te bestrijden, niet worden aanvaard. Zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft benadrukt, kan een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties beroepen om de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen (zie met name arrest van 31 maart 2011, Commissie/Griekenland, C-407/09, Jurispr. blz. I-2467,

punt 36). Dat geldt eveneens voor een beslissing als de in punt 8 van het onderhavige arrest vermelde beslissing van het Zweedse parlement om de vaststelling van het wetsontwerp tot uitvoering van die richtlijn één jaar uit te stellen.

55 Niettemin moet het feit dat het Koninkrijk Zweden tevoren nooit heeft verzuimd om een krachtens artikel 258 VWEU door het Hof gegeven arrest uit te voeren, als verzachtende omstandigheid in aanmerking worden genomen.

56 Wat in de tweede plaats de duur van de in het onderhavige beroep aan de orde zijnde niet-nakoming betreft, moet eraan worden herinnerd dat artikel 260 VWEU weliswaar niet preciseert binnen welke termijn een arrest moet worden uitgevoerd, maar dat vaststaat dat onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid (zie met name reeds aangehaald arrest van 31 maart 2011, Commissie/Griekenland, punt 34).

57 In de onderhavige zaak moet worden opgemerkt dat de niet-nakoming na de uitspraak van het betrokken arrest Commissie/Zweden (op 4 februari 2010) bijna 27 maanden heeft voortgeduurd, namelijk tot 1 mei 2012, de dag waarop het Koninkrijk Zweden zijn wetgeving volledig in overeenstemming met dat arrest heeft gebracht.

58 Derhalve moet worden vastgesteld dat de aan het Koninkrijk Zweden verweten niet-nakoming nog geruime tijd is blijven duren na de datum waarop dat arrest Commissie/Zweden is gewezen.

59 Gelet op een en ander en met name op hetgeen in de punten 47 tot en met 58 van het onderhavige arrest is overwogen, is het Hof van oordeel dat een billijke beoordeling van de omstandigheden van de zaak eist dat de forfaitaire som die het Koninkrijk Zweden dient te betalen, wordt vastgesteld op 3 miljoen EUR.

60 Bijgevolg moet het Koninkrijk Zweden worden gelast aan de Commissie een forfaitaire som van 3 miljoen EUR te betalen op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie”.

Kosten

61 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Zweden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) **Het Koninkrijk Zweden is de krachtens artikel 260 VWEU op hem rustende verplichtingen niet nagekomen doordat het heeft nagelaten om de maatregelen te nemen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Zweden (C-185/09) van 4 februari 2010 betreffende de niet-omzetting in nationaal recht van richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronischecommunicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG, en doordat het niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld die noodzakelijk waren om aan deze richtlijn te voldoen.**

2) **Het Koninkrijk Zweden wordt gelast aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie” een forfaitaire som van 3 miljoen EUR te betalen.**

3) Het Koninkrijk Zweden wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen